

OS ENCARGOS DO ESTADO COM PESSOAL ATIVO E EQUILÍBRIO FINANCEIRO

STATE BURDENS WITH CURRENT STAFF AND FINANCIAL BALANCE

*Leonardo Romano Soares**

Resumo:

Os gastos do Estado com pessoal ativo constituem parcela significativa do orçamento público de todos os entes federativos. Esse artigo pretende mostrar a relação entre o regime constitucional de estabilidade e remuneração dos servidores públicos e a composição das despesas públicas. Com base em dados atuais, é possível investigar o impacto dos gastos com pessoal nas finanças públicas. A rigidez desse regime, políticas de expansão dos quadros de servidores e a recessão econômica vivenciada recentemente mostram o risco real de que esses gastos prejudiquem substancialmente investimentos públicos em diversas áreas. Algumas mudanças administrativas e jurídicas já estão em curso e serão discutidas aqui como o novo regime fiscal. Além disso, outras possíveis soluções para esse problema são abordadas: a mudança do regime de estabilidade e remuneração dos agentes públicos, um planejamento financeiro melhor para decisões que impliquem incremento de gastos com pessoal, a revisão da Lei Complementar n. 101/2000, maior eficiência na gestão dos recursos humanos com auxílio da tecnologia.

Palavras-chave: Encargos com pessoal. Sustentabilidade financeira.

Abstract:

State expenditures with current staff constitute a significant portion of the public budget of all Federative entities. This paper intends to show the relationship between the constitutional regime of stability and remuneration of public employees and the composition of state expenditures. Based on current data, it is possible to investigate the impact of staff expenditures on the public budgets. The rigidity of this regime, the expansion of staff policies and the economic recession recently experienced show the actual risk that these expenditures substantially spoil public investments in several areas. Some administrative and legal changes are already underway and will be discussed here such as the New Tax Policy. In addition, other possible solutions to this problem are addressed: the change in the regime of stability and remuneration of public agents, a better financial planning for decisions that entail an increase in expenditures with staff, the revision of the Federal Law 101/2000, greater efficiency in the management of human resources with the aid of technology.

Keywords: Staff expenditures of the State. Financial sustainability.

* Mestre e doutorando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Promotor de Justiça em São Paulo. E-mail: leonardosoares@mpsp.mp.br.

1. Os agentes públicos: estabilidade e remuneração

1.1. Introdução

Em 5 de outubro de 2018, a Constituição Federal brasileira completou 30 anos de vigência. Essas três décadas oferecem oportunidade para que seja feito um balanço da efetivação do seu programa normativo. O ponto examinado neste artigo consiste no impacto que o regime jurídico de estabilidade e de remuneração dos agentes públicos, estabelecido na Constituição, produz no orçamento público. A análise tem como eixo reitor o princípio republicano, que serve de referencial não apenas para o exame do direito positivo, mas também da realidade empírica fornecida pela experiência constitucional efetivamente praticada. A reflexão que motiva a investigação consiste em saber em que medida o gasto público com pessoal ativo, na sua dimensão quantitativa e qualitativa, atende ao princípio republicano.

1.2. A estabilidade no cargo público

O acesso aos cargos e empregos públicos é feito por concurso público. Essa é a regra (CF, art. 37, II): processo de recrutamento público e impessoal que garanta tratamento isonômico através da avaliação do mérito. A regra já vinha da Constituição de 1967 (art. 95, § 1º), a qual, contudo, limitava-se a exigir concurso público para cargos, sem mencionar empregos. A regra do concurso tem nítido caráter moralizador, na medida em que evita admissões regidas por critérios particulares, subjetivos.

Uma vez integrada aos quadros de pessoal do Estado e ultrapassado certo lapso temporal de exercício efetivo das funções públicas (período probatório) e avaliação positiva de desempenho, atinge-se a estabilidade, que é a inviabilidade de desvinculação da pessoa do seu cargo contra sua vontade. O desfazimento do vínculo administrativo só poderá ocorrer em quatro hipóteses: (a) sentença judicial transitada em julgado, (b) processo administrativo; (c) avaliação insuficiente de desempenho; (d) adequação das despesas com pessoal ao limite legal (aplicável apenas aos não estáveis).¹ Nem mesmo a extinção do cargo autoriza a dispensa (exoneração ou demissão) do servidor estável (CF, art. 41, § 3º), que é posto em disponibilidade.

O empregado público, assim entendido aquele que se vincula à Administração Pública por relação contratual de emprego, regida pela legislação trabalhista (CLT), ocupando emprego público, não goza de estabilidade segundo a leitura da Constituição. Porém, a Justiça do Trabalho estende-a também a essa categoria de agentes públicos.²

¹ CF, arts. 41, § 1º, e 169, § 3º, II.

² O Tribunal Superior do Trabalho editou a súmula 390, com a seguinte redação: “I – O servidor público

Imprescindível fazer menção à hipótese da vitaliciedade, que é espécie de estabilidade caracterizada pela peculiaridade de admitir a desvinculação do agente público de seu cargo apenas por força de decisão judicial transitada em julgado. É característica aplicada pela Constituição a determinados cargos: membros da magistratura (art. 95, I), do Tribunal de Contas (art. 73, § 3º) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, *a*).

Por fim, o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias garantiu estabilidade excepcional àqueles servidores públicos que, na data da promulgação da Constituição, exerciam as funções do posto há, no mínimo, cinco anos contínuos.³

1.2.1. Crítica ao modelo da estabilidade

A estabilidade é justificada pelo interesse público. Forma-se um corpo de servidores admitidos por mérito, que atuam de modo profissional, objetivo e impessoal, imune a oscilações políticas (DI PIETRO, 2011, p. 122-123). A essência da noção weberiana de burocracia se faz presente. O poder da burocracia assenta na dominação racional-legal, que se caracteriza pela superioridade técnica ou pela eficiência. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).

Porém, a impossibilidade de exoneração⁴ do servidor retira ou torna muito difícil a alteração do quadro de recursos humanos da Administração Pública, subtraindo do gestor público uma ferramenta atribuída pela lei ao gestor privado que é reconhecida como direito potestativo deste. A proteção contra despedida imotivada pode transformar-se em desincentivo ao aprimoramento pessoal e ao desenvolvimento do próprio serviço público. Flexibilizar o instituto da estabilidade foi uma das razões da Reforma da Administração, materializada na Emenda Constitucional n. 19/98. Promoveu alteração do art. 41 da Constituição Federal para introduzir a possibilidade de perda do cargo

celetista da administração direta, autárquica e fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/88; II – Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/88”. Nem mesmo o empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista pode ser demitido ao nuto da autoridade superior. A sua dispensa deve encontrar fundamento sempre em ato motivado por razões de interesse público como decorrência dos princípios da impessoalidade e isonomia. Nesse sentido, STF, Pleno, RE 589.998, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, d.j. 20.03.2013.

³ “O dispositivo estabelece os beneficiários da estabilidade (servidores civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), aponta os requisitos para aquisição do direito (exercício na data da promulgação da Constituição há cinco anos continuados), indica as categorias de servidores excluídos do alcance da norma (ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, os que a lei declare de livre exoneração, bem como os professores de nível superior) e permite que o tempo de serviço prestado pelos servidores beneficiados pelo dispositivo seja considerado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação”. (DI PIETRO, 2011, p. 142).

⁴ A exoneração difere da demissão: “Exonerar é forma de extinção da relação funcional por ato voluntário do servidor ou por conveniência administrativa, de ofício (...). Não tem cunho punitivo. A punição, por infração dos deveres funcionais, é a demissão”. (OLIVEIRA, 2008, p. 95).

“mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho”. A justificativa era a desnecessidade deste tipo de proteção ao agente público em virtude de outros mecanismos que lhe garantem amparo no exercício da missão pública:

Por outro lado, em relação ao problema da estabilidade no emprego dos servidores públicos, a Reforma Gerencial reduz essa estabilidade, aproxima o funcionário do trabalhador privado, para não incorrer no custo de funcionários desmotivados e desinteressados, que pouco ou nada trabalham, mas não podem ser exonerados. Pode fazê-lo, porque a necessidade de proteger a autonomia do Estado por meio da estabilidade dos servidores diminuiu muito, na medida em que temos agora regimes democráticos, na medida em que a imprensa é livre, e que a prática de demitir servidores por motivos políticos é socialmente considerada absolutamente inaceitável. Enquanto não tínhamos democracia, a estabilidade dos servidores era necessária; quando a democracia se estabelece, a estabilidade pode ser consideravelmente flexibilizada, devendo ser garantida parcialmente para as carreiras de Estado, e integralmente apenas para juízes e promotores. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 156).

Sem dúvida alguma, é campo plenamente aberto à discussão, com ampla possibilidade de críticas, a necessidade ou não da estabilidade ao servidor. Não está em questão a ideologia que sustenta a denominada Reforma Gerencial. De igual modo, são inegáveis os efeitos negativos (para o trabalhador, sua família e até para a sociedade) de demissões em massa (um dos instrumentos do *downsizing*) produzidas pelo setor privado, fruto de decisão gerencial estratégica orientada exclusivamente pela lógica do lucro, sobretudo em tempos de dificuldade econômica.

O ponto a salientar é que a permanência, por décadas, de um corpo estável de servidores, quase sempre com tendência de aumento quantitativo e de remuneração (crescimento vegetativo), torna incontornável a reflexão sobre a forma de manutenção desta estrutura de recursos humanos em termos financeiros. Como a contraprestação natural pelo trabalho desempenhado em favor do Estado é a remuneração, sob a perspectiva do Estado ela representa um gasto, que deve contar com adequada fonte de recursos para seu custeio. A questão da remuneração do servidor público é analisada a seguir.

1.3. A remuneração dos agentes públicos

Regras básicas do regime remuneratório dos agentes públicos estão previstas na própria Constituição. O caráter de norma constitucional dessas regras já representa um obstáculo a alterações, ante o processo legislativo mais rigoroso para emendas ao texto constitucional (CF, art. 60). Não é objetivo do presente trabalho analisar o regime jurídico

geral da remuneração dos agentes públicos, mas apenas salientar algumas regras que têm impacto direto no orçamento.

A primeira refere-se à irredutibilidade de subsídio, remuneração e salário. A irredutibilidade do subsídio é garantia outorgada aos membros do Poder Judiciário (CF, art. 95, III) e significa a inviabilidade de a lei reduzir a remuneração dessa categoria de servidores. Os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, c) e ministros dos Tribunais de Contas (arts. 73, § 3º, e 75) também gozam desta garantia. Já os empregados públicos gozam da irredutibilidade de salário (CF, art. 7º, VI). Os servidores públicos, ocupantes de cargos públicos, também gozam da garantia de irredutibilidade de vencimentos e subsídios (CF, art. XV). Essa garantia, que constitui direito adquirido, não alcança, porém, a forma de cálculo dos vencimentos desde que não haja redução real dos ganhos.⁵

A segunda diz respeito à revisão geral anual da remuneração/subsídio dos servidores públicos, que é feita sem distinção de índices e sempre na mesma data (CF, art. 37, X). A revisão apenas recompõe o poder aquisitivo da remuneração, atingido pela inflação. Não há, necessariamente, aumento efetivo e real da remuneração. A revisão tem que observar o mesmo índice para todos os servidores, sob pena de violação da isonomia.⁶

Também é digna de registro a paridade⁷ remuneratória entre servidores civis e militares. Por força da paridade, o reajuste concedido a uma classe deve ser concedido à outra em igual fração. A paridade constava do texto original da Constituição (art. 37, X), mas deixou de existir com a Emenda Constitucional n. 18/98, que separou, para fins remuneratórios, o pessoal civil do militar.

1.3.1. Os limites à remuneração dos agentes públicos

Ainda no âmbito do regime jurídico dos agentes públicos, desde a sua redação original, a Constituição Federal previu normas estipulando barreiras à remuneração de pessoal. Elas são de três tipos, estando previstas no art. 37: limite quantitativo da remuneração (incs. XI e XII), inviabilidade de equiparação ou vinculação entre vencimentos (inc. XIII) e proibição de efeito cascata (XIV).

⁵ Nesse sentido, conferir STF, RE 563.965-7/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, d.j. 11.02.2009.

⁶ Como esclarece Martins Junior (2009, p. 118). “O que está garantido na Constituição é, além da periodicidade de revisão, a interdição de discriminações e privilégios desarrazoados a certas categorias ou carreiras, por isso se refere à generalidade. Nesse sentido, a Súmula 672 do Supremo Tribunal Federal estendeu aos servidores civis reajuste concedido aos militares. Todavia, não há que se confundir reajuste com aumento. O dispositivo não impede a dispensa de tratamento diferenciado alheio à atualização do poder aquisitivo da remuneração para reestruturação ou valorização de carreiras”.

⁷ “Paridade é um tipo especial de isonomia, é igualdade de vencimentos a cargos de atribuições iguais ou assemelhadas pertencentes a quadros de Poderes diferentes”. (SILVA, 2016, p. 699).

Com relação aos limites quantitativos, há um teto geral remuneratório, abrangendo qualquer espécie de verbas remuneratórias, que é o subsídio bruto em espécie do Ministro do Supremo Tribunal Federal. Há os subtetos por Poder (Executivo e Legislativo) e por ente federativo (União, Estados, DF e Municípios). Essa sistemática dos tetos e subtetos foi instituída pela Emenda Constitucional n. 41/2003 visando justamente moralizar a remuneração dos agentes públicos, ante as inúmeras distorções observadas na prática, com total descumprimento do limite máximo originalmente imposto pela Constituição (remuneração em espécie dos Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e membros do Congresso Nacional). Também representa limite quantitativo a imposição de que os salários pagos pelos Poderes Legislativo e Judiciário não ultrapasse os vencimentos pagos pelo Poder Executivo. Trata-se, igualmente, de outra norma de difícil cumprimento ao longo dos 30 anos de vigência da Constituição.

A inviabilidade de equiparação ou vinculação de vencimentos impede que o reajuste real concedido por lei a uma categoria seja automaticamente aplicado a outra. Não obstante a uniformidade de índices para a revisão geral anual, garantindo isonomia entre todos os servidores públicos, cada categoria ou classe possui suas peculiaridades próprias em termos de atribuições e exigências pessoais de qualificação, devendo ser tratadas diferentemente, inclusive em termos remuneratórios.

A proibição de efeito cascata impede que vantagens se agreguem à remuneração básica e sirvam, por sua vez, de base de cálculo para outras vantagens; todos os acréscimos concedidos terão por fundamento o chamado padrão, que é a remuneração básica estabelecida pela lei ao cargo público.

A proibição de acumulação remunerada de cargos públicos (CF, art. 37, XVI) não representa regra direta de condicionamento da paga devida aos servidores públicos, mas, por via indireta, ao proibir a assunção de mais de um cargo público pela mesma pessoa, acaba por coibir ganhos individuais remuneratórios despropositados.

Por fim, a Emenda Constitucional n. 19/1998, que introduziu o sistema de subsídio para membros de Poder, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, e detentores de mandato eletivo, limitou essa remuneração a parcela única, ficando vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (CF, art. 39, § 4º). Estabelecendo-se remuneração em bloco único, não deixa de representar um limite a acréscimos isolados.

1.4. Conclusões acerca da estabilidade e da remuneração

Agentes públicos, sejam eles empregados, servidores ou membros de Poder, à exceção dos comissionados, não podem ser facilmente desligados do Estado, com desfazimento do seu vínculo institucional ou contratual. Há uma tendência ao seu

acolhimento (como regra, por concurso público) definitivo. Uma vez que entrou, não sai mais, a não ser por vontade própria, morte ou aposentadoria. De modo mais raro, é expulso por problemas disciplinares. A opção do Constituinte foi pela estabilidade no posto, que se desdobra – também por opção sua – em estabilidade financeira, com remuneração irredutível e revisável ano a ano. Uma vez reajustada a remuneração por lei, o servidor tem direito adquirido à manutenção deste novo patamar.

Tais regras têm sede constitucional, o que significa que só podem ser modificadas por emenda constitucional, o que as torna mais rígidas. Além disso, fazem parte de um núcleo de regras gerais de aplicação nacional, ou seja, de observância obrigatória e uniforme por todas as Administrações Públicas.

Acrescente-se que alguns direitos sociais de que gozam todos os trabalhadores, inclusive os servidores públicos (CF, art. 39, 3º), representam direitos fundamentais e, por isso, são insuscetíveis de supressão por força de emenda constitucional (CF, art. 60, § 4º, IV). Logo, além da normal rigidez para alteração da Constituição, torna-se inviável a modificação desses direitos no seu núcleo essencial.

A vinculação do agente ao Estado por longo período e a garantia de remuneração irredutível e anualmente revisável coloca o problema do custeio da massa de agentes públicos formada ao longo do tempo. É o que se verá a seguir.

2. O gasto com pessoal ativo sob a perspectiva do Direito Financeiro

2.1. Regime jurídico-financeiro dos gastos com pessoal na Constituição e na LRF

Os encargos com remuneração de pessoal são, antes de tudo, despesas públicas, ou seja, obrigações assumidas pelo Estado para satisfação de interesses coletivos que oneram os cofres públicos. São despesas ordinárias, correntes, de custeio, representando retribuição pelos serviços prestados (art. 12 da Lei n. 4.320/1964). A Lei de Responsabilidade Fiscal classifica tais despesas como obrigatórias de caráter continuado (Lei Complementar n. 101/2000, art. 17), já que se protraem por, no mínimo, três exercícios. Para a LRF, são despesas com pessoal: a) todos os gastos do ente federativo com ativos, inativos e pensionistas; b) os gastos com mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder; c) encargos sociais e contribuições recolhidas à previdência; d) contratos de terceirização de mão de obra substitutiva de servidores e empregados públicos. Adicione-se a inviabilidade de discussão, pelo Legislativo, das dotações com pessoal consignadas no projeto da lei orçamentária, prevista no art. 166, § 3º II, a, da CF, o que constitui espécie de “cláusula pétrea orçamentária”.⁸

⁸ A noção de cláusula pétrea orçamentária, adaptação do conceito de cláusula pétrea, nesse caso, significa que “torna-se vedada ao debate parlamentar qualquer deliberação acerca dos valores originalmente estabelecidos

Aos limites constitucionais impostos à remuneração dos agentes públicos, contidos no regime jurídico da Administração Pública, somam-se os limites financeiros a esse tipo de gasto. As despesas com pessoal, como toda despesa ordinária, precisam estar contidas no orçamento (CF, arts. 165, § 5º, e 167, II) e estão sujeitas a limites (CF, art. 169, *caput*), hoje estabelecidos pela LRF em fração da receita corrente líquida (art. 19). Nenhuma vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos, funções, alteração de carreiras e admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, poderá ser feita sem prévia existência de dotação orçamentária suficiente e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, § 1º), observando-se os requisitos definidos pela LRF (art. 17, § 1º). Extrapolado o limite máximo de gastos com pessoal, devem ser exonerados os comissionados, os não estáveis e, por fim, os estáveis, nessa ordem (CF, art. 169, §§ 3º e 4º).

Sinteticamente, essa é a moldura constitucional e legal que enquadra a disciplina dos gastos públicos com pessoal sob a perspectiva financeira.

2.2. A situação fiscal do país e o impacto dos gastos com pessoal

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias da União para 2019 (Projeto de Lei n. 2/2018-CN)⁹ prevê *deficit* primário consolidado para o setor público de R\$ 139 bilhões. O projeto de lei orçamentária da União para 2019 (Projeto de Lei n. 27/2018-CN) prevê despesas primárias líquidas do orçamento fiscal de R\$ 1,4 trilhão. As despesas obrigatórias representam 90,5% desse montante (R\$ 1.299,1 bilhões) e as discricionárias 9,5% (R\$ 135,6 bilhões).¹⁰ As despesas com pessoal ativo da União para 2019 são fixadas em R\$ 195,5 bilhões. Quando são incluídos os inativos, pensionistas do setor público e contribuição previdenciária da União, o gasto total atinge R\$ 351,4 bilhões, o que representa 18% do orçamento da União e 4,7% do PIB.¹¹ Entre 2003 até agosto de 2018, o total de pessoal remunerado pelo Poder Executivo Federal (ativos, inativos e pensionistas) saltou de 1.107.371 para 1.276.048, aumento total de 168.677 pessoas ou 15%.¹² Hoje,

[...]” (SCAFF, 2018, p. 326). Segundo o autor, a vedação padece de inocuidade, já que a remuneração do agente público é irredutível. Entretanto, não se deve descurar do fato de que o Legislativo continua tendo plena competência para discutir e alterar os projetos de lei específicos que envolvam alteração de regimes remuneratórios de pessoal, bem como criação ou alteração de cargos e carreiras.

⁹ BRASIL. LOA 2018 – Projeto de Lei n. 20/2017-CN. Portal do Planalto, Brasília, [2018?]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em: 18 out. 2018.

¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Raio X: orçamento 2019 (PLOA)*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/raio-x-do-ploa-19>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Raio X: orçamento 2019 (PLOA)*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/raio-x-do-ploa-19>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹² Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opedoc.htm?document=painelpep>.

há 633.595 servidores ativos no Executivo Federal, dos quais 518 mil são servidores efetivos.¹³ Na década de 1990, a Administração Pública Federal contava com apenas 80 carreiras; hoje, são mais de 309, cada qual com suas peculiaridades.¹⁴ Em 2022, 16 estados e o DF vão gastar 80% de sua receita com pagamento de pessoal, incluindo aposentadoria, folha de pagamento e auxílios.¹⁵

Cumprе recordar que o Brasil vivenciou recessão a partir do segundo semestre de 2014, acarretando recuo do crescimento econômico (PIB) por dois anos consecutivos. Em 2015, a economia experimentou redução de 3,8% e, em 2016, de 3,6%. IBGE (2018). Houve, portanto, queda real da economia de 7% do PIB. Em 2017, o crescimento do PIB foi de 1%, representando produção total de R\$ 6.559 bilhões. IBGE (2018).

Esses números servem de pano de fundo para compreender por que os encargos com pessoal, principalmente ativo, da Administração Pública possuem elevado (e crescente) peso no orçamento público, criando situação de evidente dominação fiscal.

A criação e preenchimento de cargos e empregos públicos é decisão eminentemente política. Os cargos de provimento efetivo, sobretudo aqueles organizados em carreiras de nível superior, formam quadros estáveis da burocracia administrativa, dotados das garantias da estabilidade e irredutibilidade de remuneração. A conjugação desses elementos resulta na classe dos funcionários públicos, fracionada, mas organizada e muito poderosa em termos representativos, que tradicionalmente milita de modo eficaz em favor da manutenção e ampliação dos seus benefícios pessoais. Ela certamente constitui um dos *fatores reais de poder*¹⁶ da República, conseguindo inserir e manter na Constituição atual a tripla garantia atribuída ao servidor público (estabilidade-irredutibilidade-dissídio). As pressões dos servidores públicos por maiores e melhores direitos articulam-se com favores e agrados prestados pela classe política, que frequentemente toma decisões de

qv&lang=en-US&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 10 out. 2018. Os dados incluem servidores ativos efetivos, em comissão, empregados públicos e contratados temporariamente.

¹³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Transição de Governo 2018-2019*: perfil da força de trabalho da administração pública federal. Disponível em: https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/6_Perfil-da-for%C3%A7a-de-trabalho-da-APF_vers%C3%A3o_para_publica%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.

¹⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Transição de Governo 2018-2019*: situação remuneratória dos servidores públicos federais. Disponível em: https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/7_Situa%C3%A7%C3%A3o-remunerat%C3%B3ria-servidores-p%C3%BAblicos-federais_vers%C3%B5es_para_publica%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.

¹⁵ Em 2022, 16 estados e DF irão gastar 80% com pessoal. Prado (2018, A23).

¹⁶ A expressão é utilizada aqui tal como originalmente concebida por Ferdinand Lassalle (1933) em seu famoso discurso para conceituar a Constituição Real de um país “*Que é uma constituição?*”.

expansão dos quadros de pessoal por puro voluntarismo, às vezes violando explicitamente a lei e a Constituição.

Exemplo explícito disso é dado pela aprovação do aumento de 16,38% do subsídio dos ministros do STF (de R\$ 33,7 para R\$ 39,2 mil) com efeito a partir de janeiro de 2019 (Lei n. 13.752, de 26.11.2018). O projeto de lei datava de 2016 (PLC n. 27, de 2016), não contava com previsão orçamentária no projeto da LOA de 2019, não foi realizado estudo de impacto orçamentário e financeiro, não havia autorização da LDO de 2018 e a sanção à lei pelo Presidente da República foi objeto de “acordo informal”¹⁷ com o Supremo, ficando condicionada à revogação da decisão liminar de 2014 do Ministro Luiz Fux que estendeu o auxílio-moradia (R\$ 4,3 mil) a toda magistratura nacional, beneficiando também o ministério público.¹⁸

Porém, até mesmo esse fator real de poder tem limites. O mais evidente deles é justamente a capacidade de a nação produzir riqueza para abastecer o Estado, de modo a permitir-lhe o custeio da folha de pagamento dos seus servidores. Não há como pagar pessoal se não há recursos. Trata-se de limite fático, objetivo.¹⁹ A receita corrente líquida, que serve de parâmetro para os gastos com pessoal, é expressão dos recursos arrecadados pelo Estado, os quais, por seu turno, estão em função do crescimento econômico do país. Entre 2011 e 2016, as despesas com pessoal dos estados federativos cresceu, em média 17%, enquanto a receita corrente líquida cresceu apenas 4% no mesmo período. É sintoma denunciador de que a política de expansão dos quadros de pessoal não é planejada racionalmente, não levando em consideração, de modo preponderante, a capacidade financeira de o Estado honrar com essas obrigações de longo prazo de modo sustentável.

Há também um limite ético inerente ao princípio republicano. Como o Estado serve ao povo, e o seu servidor serve ao público, este não pode capturar o Estado para dele se servir. Cada servidor público é um instrumento da satisfação dos interesses públicos, da coletividade. É antirrepublicano que instituições inteiras busquem se aproveitar do seu poder e influência para retirar mais recursos do que o necessário para

¹⁷ BRASIL. Senado Federal. Sancionado reajuste de ministros do STF. *Portal Senado Notícias*, Brasília, DF, 26 nov. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/26/sancionado-reajuste-de-ministros-do-stf>. Acesso em: 30 nov. 2018.

¹⁸ A revogação da liminar se deu no bojo da Ação Ordinária n. 1.773/DF, no dia 26.11.2018, pelo ministro Luiz Fux.

¹⁹ Na decisão proferida na AO n. 1.773/DF, o ministro sustenta justamente esse argumento: “Aplicando-se tais premissas à hipótese vertente, é de se reconhecer, diante do quadro de crise profunda pelo qual o Estado brasileiro está passando e a recomposição dos subsídios, a impossibilidade prática do pagamento do auxílio-moradia nos moldes em que inicialmente fora deferido aos magistrados e às carreiras jurídicas que, por simetria, percebem a parcela indenizatória em conjunto com a majoração do subsídio resultando do recente reajuste sancionado (Leis n. 13.752/2018 e n. 13.753/2018), terminando por acarretar impactos orçamentários insustentáveis”.

a sua subsistência eficiente. Ainda que a demanda em si seja fruto de processo legítimo, não se pode desconsiderar a sua contribuição decisiva para um quadro de descontrole financeiro.²⁰

A luta sôfrega do funcionalismo público pela garantia, a qualquer custo, do *statu quo* relativo a seus direitos remuneratórios reflete-se no que Élide Graziane Pinto denomina “orçamento de castas”, caracterizado por “uma sistêmica ordenação de prioridades alocativas alheia ao processo democrático-deliberativo das eleições e ao nosso ordenamento (uma Constituição dirigente invertida?)[...]”.²¹ A cristalização da força da burocracia na peça orçamentária traduz a perpetuação da desigualdade da sociedade, já que subtrai, de partida, a equalização de oportunidades materiais entre os substancialmente desiguais.

Sob essa perspectiva, não há sentido algum, do ponto de vista financeiro, manter um recurso humano que não justifique o seu custo, ou seja, que não se comporte de modo eficiente enquanto elemento do Estado, em função da arrecadação de recursos captados da sociedade. A questão da eficiência, como visto, não é puramente econômica. A análise econômica força a reflexão sobre o modelo jurídico-constitucional dos recursos humanos do Estado. O debate vem sendo feito pela sociedade por intermédio da investigação do regime remuneratório de carreiras específicas, principalmente as carreiras jurídicas da magistratura e ministério público, verificando-se a relação entre salários pagos – habitualmente os mais elevados do funcionalismo público – e a eficiência dos serviços prestados. Além desse ponto (remuneração *versus* eficiência), também ganha força a discussão acerca da razoabilidade e justiça de aumentos reais de remuneração num cenário econômico francamente recessivo.²²

A conclusão parcial que se extrai com facilidade é que os gastos com pessoal ativo, junto aos gastos previdenciários, são crescentes e avançam de modo acelerado, irracional e descontrolado sobre o orçamento público. É indiscutível que isso representa um problema, já que o crescimento vegetativo das despesas com pessoal reduz a possibilidade de investimento em outras áreas. Esse problema, como visto, não diz respeito tanto ao tamanho ideal do Estado; qualquer que seja o porte que se conceba

²⁰ Tratando do assunto, Fernando Facury Scaff (2018, p. 350, grifo do autor) argumenta que “[...] esse descontrole financeiro *não decorre de má-fé individual*, ou de uma espécie de *complô dessas corporações* contra os cofres públicos. Trata-se de uma disputa entre os interesses individuais de cada membro dessa categoria em busca de maior remuneração, em face da limitação intrínseca dos recursos públicos disponíveis”.

²¹ *Alheio às eleições, orçamento de castas ordena prioridades e insolvências*. (PINTO, 2018).

²² Segundo reportagem da Folha de São Paulo, despesa com salários do Poder Judiciário subiu 11% acima da inflação entre 2014 e 2017, correspondendo a crescimento real de R\$ 8,1 bilhões, enquanto que, no mesmo período, a economia encolheu 5,6%. Fernandes e Castanho (2018, p. A19).

adequado (segundo a visão ideológica que se encampe), é pressuposto inarredável a sua sustentabilidade financeira.

Logo, urge encontrar soluções no ordenamento vigente e também pela alteração da legislação em vigor com o objetivo de reconfigurar as despesas com pessoal, especialmente o pessoal ativo. É a reflexão feita logo adiante.

3. O novo regime fiscal e outras medidas com impacto nos gastos com pessoal

3.1. O Novo Regime Fiscal

Com o objetivo de conter o crescimento galopante de despesas públicas, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o que denominou de Novo Regime Fiscal (art. 106 do ADCT).

Por meio dele, impõe-se, por 20 exercícios (20 anos), um teto para as despesas primárias da União Federal (art. 106 do ADCT). Em 2017, esse teto consistia na despesa primária paga em 2016, incluídos os restos a pagar pagos e outras operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%. A partir de 2018, passou a corresponder ao limite estabelecido para o exercício anterior, corrigido pela inflação medida pelo IPCA-IBGE (art. 106, § 1º, do ADCT). Os limites são individualizados para os órgãos federais indicados no art. 107, I a V, do ADCT.

Edilberto Carlos Pontes Lima explica de forma clara o objetivo deste novo regramento fiscal:

Tenta-se outra vez uma promessa não cumprida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Basicamente, a Emenda estabelece que os gastos públicos federais serão congelados em termos reais por vinte anos. Vislumbrando um cenário de crescimento real das receitas ao longo dos anos, a consequência da Emenda é um decréscimo da despesa em proporção ao PIB e à arrecadação, ou seja, a Emenda implicará um governo federal menor ao longo do tempo. Como a receita acompanha o crescimento da economia, devem-se gerar superávits primários, que servirão para abater a dívida pública, e adicionalmente abrir espaços para redução da carga tributária no médio prazo.²³

Descumprido o limite, há vedações à criação de cargos, empregos e funções, alteração da estrutura de carreira, admissão ou contratação de pessoal, realização de

²³ Lima (2017, p. 183).

concurso público, criação ou majoração de benefícios remuneratórios, criação ou reajuste acima da inflação de despesa obrigatória (art. 109 do ADCT). Essa vedação assemelha-se à constante da Lei de Responsabilidade Fiscal em caso de extrapolação dos limites de gastos com pessoal estipulados em função da receita corrente líquida (Lei Complementar n. 101/2000, arts. 19 e 22). Por isso, pode-se dizer que houve a constitucionalização dos limites previstos na LRF. Porém, diferentemente da LRF, o descumprimento do limite individual por um dos órgãos indicados impõe as vedações a todos os demais, numa espécie de solidariedade passiva (art. 109, § 1º do ADCT).

O estabelecimento de limite por tão longo período (20 anos) parece medida muito drástica, embora possa haver revisão do método de correção dos limites a partir do décimo exercício de vigência (art. 108 do ADCT). Também só alcança a União, deixando de fora Estados e Municípios, sendo que o esforço de reequilíbrio das finanças públicas deveria ser meta de todas as unidades da federação que experimentam *deficits* crônicos nas contas públicas, ainda que com temperamentos decorrentes de peculiaridades regionais e locais. Além disso, a medida não ataca problemas estruturais como a ausência de limites ao endividamento da União (dívidas consolidada e mobiliária²⁴) e as renúncias fiscais (PINTO, 2018). Por fim, resta saber como e quem fiscalizará²⁵ o cumprimento dos limites e se realmente haverá obediência ao novo regime com imposição das sanções por desobediência, algo que nem sempre ocorreu no que tange às limitações com gastos de pessoal contidas na LRF, inclusive com o aval do Poder Judiciário.²⁶

3.2. O afrouxamento do limite de gastos com pessoal pela Lei Complementar n. 164/2018

O plenário da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei Complementar n. 270/2016 no dia 5 de dezembro de 2018, que, sancionado pelo

²⁴ Essa ausência de limitação da dívida pública tem uma razão mais profunda que é a tutela prioritária dos interesses dos investidores privados que financiam o Estado: “[...] para garantir a atração dos investimentos privados, o Poder Público brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias. Ou seja, o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida”. (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 69).

²⁵ Edilberto Carlos Pontes Lima (2017, p. 190) entende que a fiscalização do cumprimento do Novo Regime Fiscal é incumbência constitucional natural do Tribunal de Contas da União.

²⁶ Fernando Facury Scaff (2018, p. 338, grifo do autor) assim se pronuncia sobre esse ponto: “Assim, as limitações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas dos entes subnacionais, não são cumpridas e não existe sanção aplicável, por força de reiteradas decisões do STF, como se pode verificar da vasta coleção de julgados do Supremo Tribunal Federal sob o argumento do *“postulado da intranscendência das medidas restritivas de direitos”*. Nesses casos, o limite setorial estabelecido pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal é descumprido, sem que possa ser aplicada sanção”.

Presidente da República, gerou a Lei Complementar n. 164/2018. Ela acrescentou os §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O parágrafo quinto dispõe que os municípios cujos poderes ou órgãos tenham ultrapassado, em determinado quadrimestre, o limite de gastos com pessoal ficam isentos das sanções previstas no art. 23, § 3º, da LRF (proibição de receber transferências voluntárias, obtenção de garantias de outro ente e contratar operações de crédito) caso tenham experimentado, no correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, queda de receita real superior a 10% por conta da diminuição de transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios, de royalties e participações especiais. De acordo com o parágrafo sexto, essa isenção não é aplicável caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente tenha ultrapassado o limite previsto no art. 19, que impõe o limite máximo global de gastos com pessoal de 60% da receita corrente líquida para municípios. A receita corrente líquida, considerada para o cálculo, é aquela apurada no quadrimestre correspondente ao ano anterior, monetariamente atualizada, supostamente mais benéfica por ter volume maior, já que não impactada pela queda atual de receita decorrente da diminuição das transferências obrigatórias.

A medida vai na contramão dos esforços para manter o equilíbrio fiscal do Estado, já que estimula a manutenção de elevados gastos com pessoal, quando o correto seria a implementação de profundas mudanças na própria estrutura desse tipo de gasto. Não se ignora que, por um lado, municípios não têm responsabilidade direta pela queda de receita experimentada pelo Fundo de Participação de Municípios, royalties e outras receitas especiais. Contudo, por outro, o impacto negativo nas receitas, decorrente de desaceleração da economia, representa situação conjuntural que afeta igualmente todos os entes federativos, de modo que os sacrifícios para contenção de gastos, através da imposição de medidas legais já existentes na Constituição e na LRF, deveriam ser suportados de modo igual por todos.

3.3. Revisão de cargos, carreiras e remunerações

A despeito do engessamento promovido pela Constituição Federal ao estabelecer a tríplice garantia da estabilidade-irredutibilidade-revisão, tendendo à dominação do orçamento público pelos gastos com pessoal, também é possível extrair da Constituição respaldo normativo para adoção de medidas administrativas que amenizem o problema do gasto com pessoal ou permitam extrair maior proveito coletivo dos recursos humanos remunerados com dinheiro público.

No plano dos cargos públicos, o Presidente da República possui competência, por decreto, para a organização e funcionamento da administração federal, quando não implique aumento de despesa ou criação e extinção de órgãos, bem como

para extinguir cargos e funções vagos (CF, art. 84, VI). A reorganização da administração com a extinção de cargos e funções ociosos e desnecessários é medida que pode acarretar economia considerável aos cofres públicos. Nesse ponto, vale ressaltar que a simples nomeação para cargos em comissão, situados na cúpula e melhor remunerados que os da base, conduz a esse efeito.²⁷

Por outro lado, a revisão do número de carreiras e da mecânica de progressão da remuneração é medida que já vem sendo estudada em nível federal. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal diagnosticou que o problema do gasto com pessoal ativo não é tanto o número total de servidores, mas sim a complexidade das carreiras (relembre-se, mais de 309) e as altas remunerações. A remuneração média do servidor público federal é de R\$ 11 mil.²⁸

A questão que se põe é a capacidade de construção de política pública de longo prazo que reestruture de modo racional o quadro de carreiras e a gestão de pessoal.²⁹ Esse processo necessariamente precisa desenvolver-se em ambiente democrático, com participação ativa e independente do Legislativo, transparência e controle para evitar (i) captura do orçamento por pressões e acordos ilegítimos que apenas privilegiam feudos da burocracia, (ii) soluções que fraudem os limites de gastos com pessoal,³⁰ adotando uso

²⁷ Segundo se colhe do site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Governo Federal, existem cargos em comissão de livre provimento, denominados DAS (direção e assessoria superior), dos quais 11.503 estão providos (agosto/2018). Em 2014, havia 23.008 servidores ocupando esses cargos. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 14 out. 2018.

²⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Transição de Governo 2018-2019: situação remuneratória dos servidores públicos federais*. Disponível em: https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/7_Situa%C3%A7%C3%A3o-remunerat%C3%B3ria-servidores-p%C3%BAblicos-federais_vers%C3%B5es_para_publica%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018. Estudo do Banco Mundial também chega à mesma conclusão: “Embora somente 12% das despesas primárias do governo federal sejam destinadas à folha de pagamento, a massa salarial agregada do setor público em todos os níveis de governo é muito alta para padrões internacionais. Os altos níveis de gastos são impulsionados pelos altos salários dos servidores públicos, e não pelo número excessivo de servidores. Isso se verifica principalmente na esfera federal, onde os salários são significativamente mais altos que aqueles pagos pelo setor privado”. (Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, p. 39 – grifo no original).

²⁹ Nesse ponto, há iniciativas interessantes, como a proposta formulada pelo Professor Carlos Ari Sundfeld, da Fundação Getúlio Vargas, de instituição de carreira única para o ingresso no serviço público federal, preenchendo cargos e funções com atribuições específicas apenas depois, segundo critérios objetivos, de acordo com as aptidões e formação da pessoa. Segundo afirma, “o desafio é construir processos de seleção gerais e que sirvam para identificar competências que façam com que os selecionados sejam adaptáveis às diferentes funções. Quando for preciso conhecimento específico, pega alguém da carreira que tenha a qualificação. A carreira única seria uma vantagem estratégica e evitaria desperdícios. Hoje, há 300 carreiras com funções muito específicas” (cf. LIMA; CASTANHO, 2018, p. A31). Em termos de planejamento de carreiras, Antonio Augusto Junho Anastasia (2016, p. 215) defende que “[...] a palavra em voga é a horizontalidade, ou seja, estruturas mais rasas, com menor número de níveis hierárquicos, de modo a permitir maior flexibilidade das chefias”.

³⁰ Desde o final da década de 1990 do século XX, visando fugir do rigor da LRF no que tange aos limites de

intenso e inteligente de tecnologias digitais³¹ e mecanismos de fomento que induzam à produtividade no cargo.³²

A criação de uma nova vaga por lei e o seu preenchimento implicam assumir nova despesa duradoura e crescente. Sob o prisma da sustentabilidade financeira intergeracional,³³ não é suficiente a exigência legal de que o agente projete o impacto

gastos com pessoal próprio, Estados e Municípios estão adotando o expediente de “terceirizar” serviços públicos ditos sociais, como saúde (unidades básicas de saúde, prontos-socorros, hospitais), educação (escolas, creches), cultura (museus, teatros), esportes (centros olímpicos) dentre outros para o setor privado, especialmente para o terceiro setor, composto por associações e fundações sem finalidade lucrativa. Os ajustes entre o Poder Público e a iniciativa privada são feitos por meio de contratos de gestão, qualificando as entidades como organizações sociais (OS), ou termos de parceria, que são qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Estados e municípios aprovaram leis similares (às vezes, idênticas) às leis federais que instituíram as figuras da OS e da OSCIP (respectivamente, Leis ns. 9.637/1998 e 9.790/1999).

Essas parcerias são muito problemáticas. Sob o pretexto de fomentar a iniciativa privada, o Estado promove verdadeiras concessões de longo prazo de serviços públicos sociais, cedendo servidores, imóveis, móveis, e repassando recursos públicos a título de subvenção. Nesse processo, cargos públicos deixam de ser providos em favor da contratação de profissionais pelas entidades contratadas ou os servidores públicos são cedidos e passam a receber sua remuneração diretamente da entidade, através do repasse global feito periodicamente pelo Poder Público. Além da questionável constitucionalidade dessas operações sob o ponto de vista do regime jurídico geral da Administração Pública (regra do concurso público, teto de gastos com remuneração de pessoal), a despesa de custeio com pessoal acaba sendo maquiada, já que se deixa de contabilizar gasto com pessoal próprio, passando a haver registro de gasto com contratação de terceiro. A solução apenas contorna a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que, na prática, o Estado não deixa de despendar recursos públicos, apenas alterando a rubrica orçamentária da despesa. Aliás, não é infrequente que, por deficiências (ou má-fé) no planejamento, a decisão por transferir a gestão dos serviços públicos à iniciativa privada não lucrativa seja menos eficiente do que a prestação direta pelo Estado.

³¹ O emprego da tecnologia eletrônica é medida poderosa de racionalização e incremento da qualidade do gasto público, uma vez que a automatização de processos permite a liberação do recurso humano para ações mais nobres, além de propiciar agilidade e controle no emprego dos recursos públicos, evitando desperdícios. A Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018, propõe-se a racionalizar atos e procedimentos administrativos de todos os entes federativos. Ela tem por objetivo suprimir ou simplificar formalidades e exigências desnecessárias ou superpostas, que causam ônus para o cidadão e para o erário (art. 1º), como exigência de cópias autenticadas, reconhecimento de firmas e apresentação de documentos detidos pela própria administração pública (art. 2º). Sobre o tema, conferir o editorial Desburocratização tardia, Folha de São Paulo, p. A2, 14 outubro 2018.

³² Todo agente público deve ser produtivo e eficiente. Nesse ponto, há dois enfoques possíveis, o do castigo e o do prêmio. No que tange ao aspecto punitivo, o servidor renitentemente improdutivo pode ser demitido como sanção (CF, art. 41, § 1º, III). Diz a Constituição que a avaliação do servidor deve ser periódica. Não há discricionariedade, seja quanto à necessidade de avaliar o desempenho de modo periódico, seja quanto à necessidade de desligar o servidor que não cumpriu o mínimo esperado. Ocorre que, por uma (auto)complacência tradicional, a Administração Pública deixa de estabelecer esse controle de desempenho pela edição de norma adequada; havendo disciplina legal, não raro a avaliação é pró-forma. No que tange ao aspecto premial, é louvável e desejável a concessão de incentivos (sobretudo remuneratórios) ao servidor zeloso, assíduo, produtivo. Com isso, capta-se, pelo convencimento, a conduta conforme ao interesse público, valorizando o bom profissional e evitando condutas prejudiciais ao bom andamento da Administração Pública – ainda que lícitas – como reiteradas faltas por motivos de saúde.

³³ A noção de sustentabilidade financeira subordina e contém a noção de equilíbrio orçamentário, mais restrita, e se traduz na necessidade de “[...] considerar a questão da justiça intergeracional de tal modo a permitir equilibrar as demandas da atual geração sem sobreonerar a futura, mas respeitando os compromissos de

dos gastos por apenas três exercícios financeiros (LRF, art. 16, I). Cabe ao administrador público (sob controle do Legislativo e da sociedade) enriquecer sua decisão com o máximo de informações possíveis, montando cenários elaborados que contemplem todas as alternativas (à admissão de pessoal) para satisfação do interesse público, optando sempre pela menos dispendiosa e que, a longo prazo, seja sustentável financeiramente.

Conclusão

O avanço dos gastos com pessoal ativo no orçamento de todos os entes federativos é decorrência de uma conjunção de fatores, dentre os quais se destacam (1) um modelo constitucional rígido que impede o desligamento de servidores, estabiliza os ingressantes no quadro de pessoal e garante reajustes periódicos às remunerações; (2) políticas de expansão de cargos, criação de carreiras, concessão de aumentos e vantagens adotadas de modo pontual, errático, satisfazendo interesses políticos e pressões da classe burocrática, quase sempre promovidas em momentos de crescimento econômico, mas, mesmo assim, sem levar em consideração para a tomada de decisão a taxa real da evolução do PIB ou da receita corrente líquida. Com isso, desde o final da década de 1990 do século XX, a Administração Pública Federal saltou de 80 para mais de 309 carreiras, cada qual com vencimentos e progressão remuneratória diferentes, tornando a gestão de pessoal bastante complexa. Os salários médios do funcionalismo públicos são mais elevados que os pagos pela iniciativa privada. As progressões salariais são inerciais e independem da produtividade e do mérito, mas apenas do tempo de serviço. Globalmente, a massa salarial apresenta sempre tendência de crescimento real muito superior ao crescimento da economia e a evolução da receita pública. Os limites legais de gastos com pessoal são burlados conscientemente através da criação de verbas com nomes diversos, muitas vezes carimbadas como indenizatórias, quando são, em realidade, essencialmente remuneratórias. A ultrapassagem involuntária desses mesmos limites, como no caso da recessão econômica de 2015/2016, que acarretou forte queda de arrecadação, não fez com que fossem acionadas, pelos diversos poderes, as restrições constitucionais para retorno à situação de equilíbrio, seja por conta da dificuldade de enfrentar as já referidas pressões políticas e da burocracia, seja por força de entendimento pretoriano que veda a interferência de um Poder em outro em função da independência constitucional que há entre eles, tornando inócuas as punições estatuídas.

longo curso, tal como a questão da aposentadoria e pensões, que se encontram sob a égide do princípio da segurança jurídica, com o agravante da hipossuficiência de uma das partes envolvidas”. Fernando Facury Scaff (2018, p. 50).

A natureza vegetativa das despesas com pessoal ativo põe em evidência a necessidade de apurado planejamento de longo prazo, seja no que tange à decisão de criar novos postos públicos, seja quanto à decisão de provê-los, seja quanto à instituição e modificação dos seus direitos remuneratórios. Trata-se de um compromisso sobretudo ético com a sustentabilidade financeira do Estado, sustentabilidade essa que não se comporta comodamente nas discussões quadrienais do plano plurianual, visto que a modelagem da estrutura estatal de pessoal projeta efeitos por décadas. É preciso, então, refletir sobre a necessidade de aperfeiçoar o quadro normativo que disciplina o planejamento financeiro da expansão dos gastos com pessoal.

Carreiras e remunerações precisam ser revistas para que se adequem às reais necessidades públicas, libertando-as do cativeiro de voluntarismos e pressões subjetivas de toda ordem. Conquanto não existam parâmetros remuneratórios sólidos conferidos pelo mercado de trabalho privado, não há razão objetiva para a grande disparidade entre a remuneração média paga ao servidor público e ao trabalhador privado, havendo claros indícios de que alguns cargos e carreiras públicas mantêm salários injustificadamente elevados.

Não há como fugir, igualmente, de medidas saneadoras e de controle como transparência na divulgação da remuneração do servidor e sobretudo da sua composição, combate a privilégios remuneratórios ilegais, exigência de desempenho adequado na função pública, incentivando a aderência do servidor às metas de eficiência, evitando absenteísmo.

Parece salutar o emprego de instrumentos tecnológicos (principalmente digitais) com vistas a apoiar medidas de reestruturação dos quadros de pessoal e aumentar a eficiência dos recursos humanos do Estado.

Enfeixando a análise aqui feita, não é outra a conclusão a que se pode chegar: a composição dos orçamentos públicos dos entes federativos, há vários anos, em termos de gastos com pessoal ativo, retrata a captura de substancial parcela dos recursos públicos da sociedade para satisfação primordial dos direitos individuais patrimoniais da burocracia brasileira, em franca agressão ao princípio republicano, acentuando a desigualdade material entre as pessoas e distanciando o país dos seus objetivos constitucionais. Os problemas detectados, que são estruturais, sem dúvida, qualificam-se como um dos entraves de maior importância ao desenvolvimento econômico e social do país.

Campinas, maio de 2019.

Referências

- ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (org.). *Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 209-218.
- BERCOVICI, Gilberto. MASSONETO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. 49, p. 57-77, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Raio X: orçamento 2019 (PLOA)*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/raio-x-do-ploa-19>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BRASIL. LOA 2018 – Projeto de Lei n. 20/2017-CN. *Portal do Planalto*, Brasília, DF, [2018?]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em: 18 out. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Transição de Governo 2018-2019: perfil da força de trabalho da administração pública federal*. Disponível em: https://planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/6_Perfil-da-for%C3%A7a-de-trabalho-da-APF_vers%C3%A3o_para_publica%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Transição de Governo 2018-2019: situação remuneratória dos servidores públicos federais*. Disponível em: https://planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/7_Situa%C3%A7%C3%A3o-remunerat%C3%B3ria-servidores-p%C3%BAblicos-federais_vers%C3%B5es_para_publica%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.
- BRASIL. Senado Federal. Sancionado reajuste de ministros do STF. *Portal Senado Notícias*, Brasília, DF, 26 nov. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/26/sancionado-reajuste-de-ministros-do-stf>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- DESBUROCRATIZAÇÃO tardia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 out. 2018. Caderno Opinião. p. A2.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011.
- FERNANDES, Anaís; CASTANHO, William. No meio da crise, folha de pagamento de todo o Judiciário cresce R\$ 8,1 bi. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 set. 2018. Caderno Mercado, p. A19.

GRUPO BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Nov. 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2018.

IBGE. *Indicadores IBGE: contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes*. Rio de Janeiro, abr./jun. 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2018_2tri.pdf. Acesso em: 10 out. 2018.

LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma constituição?* São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Novo regime fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. *Interesse público*: IP, Belo Horizonte, v. 19, n. 103, p. 183-193, maio/jun. 2017.

LIMA, Flavia; CASTANHO, William. 'Cortar ministério é ilusão, não reduz despesa', diz especialista em direito público. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2018. Caderno Mercado, p. A31.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (org.) *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Remuneração dos agentes públicos*. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Servidores públicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PINTO, Élica Graziane. Contas à vista: alheio às eleições, orçamento de castas ordena prioridades e insolvências. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-09/contas-vista-alheio-eleicoes-orcamento-castas-ordena-prioridades-insolvencias>. Acesso em: 30 nov. 2018.

PRADO, Maeli. Em 2022, 16 estados e DF irão gastar 80% com servidores. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 out. 2018. Caderno Mercado, p. A23.

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *Interesse público*: IP, Belo Horizonte, v. 16, n. 85, p. 37-50, maio/jun. 2014.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.